

· 专 题 ·

建设高等教育强国的现实抉择

——构建大学、政府与市场之间生态关系的视角

薄 云

(厦门大学 教育研究院 福建 厦门 361005)

摘要 拥有一批世界一流大学和高水平大学是高等教育强国的显著标志。为了建设一批世界一流大学和高水平大学,进而建设成为高等教育强国,我们必须构建大学、政府与市场三者之间良好的生态关系。国际经验表明,问责制是构建大学、政府与市场之间生态关系的一种有效机制。而问责制的顺利实施则需要明晰大学、政府与市场各自的权责,以及完善自身的机制建设。

关键词 高等教育强国;大学;政府;市场

中图分类号 G640 **文献标识码** A **文章编号** 1672-0059(2008)06-0018-05

Realistic Choices of Constructing a Strong Higher Education Country:

A Perspective of Establishing Ecological Relationship among University, Government and Market

BO Yun

(Education Research Institute of Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: A country possessing a number of world-class universities and high-level universities is significant sign of a strong higher education. Country. In order to build a number of such universities and then make China strong enough to be ranked among the top countries in terms of higher education sector, we must establish ecological relationships among university, government and market. International experiences have showed that accountability system is an effective mechanism of establishing ecological relationships between the three parties. A smooth implementation of accountability system requires a clear share of responsibilities by university, government and market. And it also requires a quick improvement of its own mechanisms.

Key words: a strong higher education country; university; government; market

拥有一批世界一流大学和高水平大学是高等教育强国的显著标志,而高水平大学的建设又需要全社会齐心协力、共同营造一个良好的社会环境,但长期以来,高等教育的诸多利益相关者——大学、政府与市场之间关系的依附、疏离或错位等问题一直困扰着我国高等教育的持续健康发展,因此,构建大学、政府与市场之间良好的生态关系就成为当前我国建设高等教育强国的现实抉择。

一、大学 坚守学术自由 增强社会服务意识

学术自由与大学自治是大学存在的根基,更是建

设世界一流大学和高水平大学的前提。综观目前世界公认的高等教育强国,我们不难发现,其大学无不彰显着学术自由与大学自治的特征。但是,由于近代意义的高等教育在我国产生较晚,且大学长期作为政府的附属部门而存在,从 20 世纪 80 年代以来,还由于我国经济体制由计划经济体制向市场经济体制转变,大学受到市场经济的冲击很大,因此,受此双重因素的影响,学术自由与大学自治始终未能在我国大学里确立下来。其主要表现为高等教育行政管理的整齐划一以及学术研究的急功近利。

以大学科研管理方式或学术评价为例,我国教育

主管部门在科研资源的配置方面,为了实际的可操作性和管理上的方便,往往要求大学提供一定数量的科研成果。而大学为了能够获得更多来自政府的资源,在制定校内科研管理规章制度或评价体系方面则表现为“重数量轻质量”,即“数量决定一切”或“以量取胜”。具体体现在职称晋升、重要岗位评定以及各种荣誉(奖励)的授予等多以数量规定为主,如发表多少篇论文,获得多少项研究成果或申请多少项专利等,若说有质量要求的话,也就是规定了刊物级别、获奖档次、课题级别等,而自觉或不自觉地忽视研究成果是否站在学术前沿或能否对社会经济发展做出卓越贡献。受此影响,当下的大学教师极少能够坚守学术自由,坚持探索真理的科学精神,或追求科研成果的“短平快”,或学术道德失范,学术共同体的集体浮躁无疑是对学术研究最致命的摧残。从长远来看,这种急功近利的做法一方面导致在教师队伍中难以形成学术团队,更别提形成学术传统和流派,另一方面,关乎国计民生的或短期内难出成果的基础性研究或课题也很少有人问津。由于缺乏社会服务意识,大学在不同程度上存在着与社会脱节的现象。这种脱节现象在我国大学人文社会科学研究方面表现得尤其明显,比如在研究的组织方式上普遍存在的“单枪匹马”现象,在研究成果方面普遍存在的“空中楼阁”或“为学问而学问”现象,这些从本质上讲都是对社会重大现实问题不能做出应有回应或严重脱离社会实际的表现。由此可见,这种科研管理方式或评价体系已经成为制约我国大学科研发展的制度性障碍,它对大学学术研究的导向作用也使之成为对学术自由的最大威胁。长此以往,不用说建设世界一流大学和高水平大学乃至高等教育强国,就连大学的科学研究上水平都无从谈起。

学术自由和大学自治固然重要,但这只是大学的规定性之一。任何一个组织要想获得赖以生存的资源和发展机遇,只有通过不断地与外界进行物质、能量和信息的交换。大学作为一个社会组织亦如此。“大学现在不是,过去也不是自我支持的机构”,^{[12]16}其生存与发展无法离开社会源源不断的资源供给。因此,有人据此认为,大学从其诞生之日起就不曾有过真正的学术自由。其实,对于大学来说,对学术自由的坚守与服务社会并不是互相排斥的,而且学术自由是有前提的。“只要在学者个人(例如那些作为学术机构成员的个人)能够自由地行使他们的学术责任(例如他们作为学术机构的成员所必须采取的行动)时,就存在学术自由”。^{[12]78}这意味着学术自由与学术责任是相对应而存在的,学者在学术问题上的自由权利必然要求他们承担一定的责任。随着大学从社会的边缘走向社会

的中心,大学职能的丰富与发展,服务社会早已成为大学义不容辞的使命,正因为社会对大学具有更高的期待,今天大学才能受到如此多的关注和支持。不过对大学来讲,其社会责任也是有限的。大学对社会需求有意或无意的忽视固然不可取,但一味地迎合社会而以牺牲学术自由为代价,从一个极端走向另一个极端,同样也是不可取的。

总之,构建大学、政府与市场之间的生态关系,需要大学在坚守学术自由的前提下,转变对政府“等、靠、要”的思想,积极面向社会开门办学。大学只有不断加强与社会政治、经济、文化发展之间的联系,才能得到社会更多的认同与支持,才能争取更多的办学自主权,进而向建设世界一流大学和高水平大学方向迈进,最终实现建设高等教育强国的奋斗目标。

二、政府 加强宏观管理 加大财政投入

大学如何争取更多的办学自主权?从国际视野、历史的经验教训,以及当前我国大学发展现状来看,大学坚守学术自由、争取更多的办学自主权首先需要政府适当放权,改变过于高度集中的管理模式,调整其与大学之间的关系,促进大学尽快成为真正独立的办学实体。这也是市场经济体制对高等教育发展提出的客观要求。

从国际视野来看,无论是中央集权型国家还是地方自治型国家,在相对完善的法律法规约束下,政府并不直接干预大学的事务,而是在赋予大学更多办学自主权,加强宏观管理的同时,积极引入社会中介组织作为政府与大学之间的“缓冲器”,并通过问责制构建其与市场、大学之间的生态关系。从历史视角来看,遵循市场逻辑的中国近代私立高等教育的发展经验值得借鉴,如1912-1927年在北洋军阀政府统治时期,由于政府平等对待公、私立高教,我国私立高教获得了新的生长机遇,先后出现了两次兴办私立高校的热潮,并涌现出一批起点较高的私立高校,如南开大学、厦门大学等等,其中一些学校日后还成为我国著名或知名的私立大学。^[2]但计划经济时代,市场力量在我国高等教育领域始终处于缺失状态,政府垄断大学,办学效率低下。目前尽管已经初步建立了市场经济体制,但在政府和大学传统两极力量面前,市场发挥作用的的空间仍然有限,“政府包办大学”的管理办法仍未发生根本性改变,大学之间公平竞争的制度环境尚未完全形成。

以我国的财政拨款方式为例,1985年以前,政府采取的是“基数+发展”的经费分配方法,1985年以后,教育主管部门改革经费分配方法,实施“综合定额+专

项补助”。与“基数+发展”的旧模式相比,尽管“综合定额+专项补助”模式总体上更有利于经费的合理配置,增加了高校安排经费的主动性、自主性以及经费管理的责任,^[3]但新模式仍然具有明显的计划性和刚性特征,这在 1998 年进行高校财务制度改革之后政府对高校实行的“国库集中收付制度”上体现得尤其明显。这种计划经济时代做法的延续,使得政府仍然是教育资源的绝对拥有者和支配者,而大学为了在激烈的教育资源争夺战中占据有利地位,一味地迎合并疲于应付来自政府的各种评估和验收。这种单向的依附政府关系一方面造成大学办学自主权的缺失,另一方面也破坏了大学之间公平竞争的制度环境。目前正在实施的“211 工程”和“985 工程”就是例证。前者在实际操作过程中,由于遴选标准、评估标准以及程序的非透明化,并非真正意义上的“择优入选”;后者的“985 工程”院校从起初的 2 所变为 9 所再到 35 所,直至目前的 39 所,也不是公平竞争的结果,而是中央政府对承担使命的期待(建设世界一流大学或高水平大学)、地方政府或中央主管部门的财力和学校自身的历史积淀与声望,甚至还是出于区域之间公平考虑的非教育因素等共同决定的。在这样的背景下,大学面对市场需求要么视而不见,要么被动接受,难以彰显其积极性和主动性,造成办学效率低下。因此,为了促进世界一流大学和高水平大学的建设与发展,政府应当适当放权,摒弃计划经济时代干预过多、统得过死的做法,改进其对高等教育的管理方式,注重用法律、规划、拨款、标准和信息服务等手段进行宏观管理,同时积极发挥市场的优势,营造公平竞争的制度环境,落实大学的法人地位。

但是,市场机制的引入,政府管理方式的转变,并不意味着政府可以推卸其对大学应尽的职责。教育的公共产品属性决定了政府财政性教育投入始终是世界各国教育经费的最主要来源。如 2003 年美国教育经费占 GDP 比例为 7.5%,韩国、马来西亚和泰国的这一比例也分别达到 7.5%、8.1%和 6.8%。^[4]相比之下,目前我国教育财政投入总体不足,财政性教育经费占 GDP 的比例仍然徘徊于 3%左右,远未达到“2005 年国家财政性教育经费支出占 GDP 的比例达到 4%的目标”。受此影响,在高等教育方面,来自财政拨款渠道的经费占高校(无论是中央所属高校还是地方所属高校)教育总经费的比例近年来也不断下降(目前已跌破 50%),而且可以预料的是,随着国家对义务教育财政经费投入政策的重大调整,未来几年对高等教育的投入难以有较大幅度的增加。

高等教育强国的一个显著标志就是拥有一批世

界一流大学和高水平大学,而世界一流大学的建设需要国家巨大的经费投入。如日本的“COE 计划”和韩国的“BK21 计划”等,都是通过政府分期、且不断追加的巨额经费投入来建设世界一流的卓越研究基地,以提高大学科研水平,增强国家的国际竞争力,从而加快世界高水平大学和高等教育强国的建设步伐的。面对如此激烈的国际竞争,教育财政投入不足必将严重影响大学教学条件的改善,人才培养质量的提高,进而影响我国世界一流大学建设,乃至高等教育强国建设的进程。因此,在建设高等教育强国的过程中,我国政府不仅要摒弃计划经济时代包办高等教育的做法,加强宏观管理和指导,而且还要坚持财政投入为主的办学思路,继续加大对高等教育的财政投入力度。这不仅是建设世界一流大学的重要条件,而且是建设高等教育强国的必要举措。

三、市场:合法介入高等教育,支持高教发展

关于市场,这里至少可以有两种理解:一是作为机制的市场,强调竞争机制的制度环境;一是作为资源提供者的市场,指除政府之外的多元化的经费筹措渠道。但受计划经济体制的影响,不论是何种理解的市场,在我国大学、政府与市场之间生态关系的构建方面,它的力量都是最弱小的。尽管“改革开放以来,我国教育体制改革的一个核心内容就是在资源配置中转变政府计划的职能、引进市场机制,实现政府计划宏观调控与适当的市场机制共同配置的过程”,^[5]但是,我国大学、政府与市场之间至今仍未建立起良好的生态关系,其中缘由部分是由于政府行政化管理惯性导致的政府与市场之间关系的错位,部分是由于市场本身的缺陷。

以目前我国重点建设的“985”工程为例,虽然政府积极引导市场力量介入,如鼓励有条件的部门、地方和企业筹集资金共建“985 工程”院校等,但在实际操作过程中,政府(包括中央政府和地方政府)仍是教育资源的主要提供者。中央政府专项资金的划拨与大学的定位和入选批次紧密联系,具有很强的行政化色彩和等级色彩,地方政府也以 1:1 的配套方式给予经费投入。可见,这种经费划拨方式遵循的是一种政治逻辑,而非市场逻辑,大学之间仍未建立起公平竞争的制度环境。如此巨大的投入力度,因拨款方式的非竞争性,以及缺乏切实有效的绩效评估和问责制,使得人们在指责“985 工程”院校向政府“等、靠、要”等思想观念持续存在、办学效益低下的同时,也对该工程的公平性提出了质疑,认为集中而巨大的经费投入严重影响了地方大学办学的积极性等。因此,在目前政

府财政性拨款总量不足的大背景下,市场力量的引入,不仅会促使大学与政府之间关系的重构,使放权和提高资源配置效率成为教育改革的主要趋势,而且会导致大学与社会之间关系的重构,使市场的公平竞争机制成为教育制度发展的主要驱动力量。而大学也会积极主动地面向社会自主办学,提高办学质量和办学效益,加快我国世界一流大学和高水平大学建设的步伐。

对于最能体现市场意志的民办高校的发展来说,尽管我国政府相继出台了一系列鼓励民办教育发展的政策,但由于计划经济体制下“政府包办教育”的传统惯性的影响,以及对民办高等教育本质属性认识的局限性,在政策执行上往往表现为规范、约束多于鼓励和扶持。如招生方面规定民办高校录取学生的批次,收费方面规定民办高校的学费标准,为保障教育的公益性而对“合理回报”做出的硬性规定等等。集中管理、微观管理的做法直接限制了民办院校的办学自主权,不仅不利于民办高校办学水平的提高和特色化的形成,也会打击民办高校发展成为高水平大学的积极性,延缓我国建设高等教育强国的进程。

除了政府与市场之间关系的错位之外,市场自身的缺陷也是影响大学、政府与市场之间生态关系构建的因素之一,尤其是在政府缺位的情况下。这一点西方高等教育改革实践给予我们很大的启示。20世纪70年代以后,随着凯恩斯主义在西方的破产,新自由主义应运而生。新自由主义者对凯恩斯主义的“全能政府”进行了猛烈批判,主张利用市场力量来改善政府服务功能,但由于改革过分强调市场机制作用,在实践中日益暴露出局限性。^[6]但随着计划经济时代向市场经济时代的转变,市场力量的引入已是大势所趋。因此,我国大学、政府与市场之间生态关系的构建,既需要政府摒弃“全能政府”的做法,积极引入市场力量,同时又要注意市场的缺陷。即市场要合法介入高等教育,充分发挥其对市场需求反映的灵活性,资源配置的高效率等优势,克服其自身的盲目性与片面性,在此基础上积极支持高教发展,从而使大学更好地满足社会经济发展提出的多样化需求。

四、问责制:构建大学、政府与市场之间生态关系的有效机制

问责制(Accountability System)首先应用于对官员的行政问责,指对现任各级行政主要负责人在所管辖的部门和工作范围内由于故意或者过失,不履行或者不正确履行法定职责,以致影响行政秩序和行政效率、贻误行政工作,或者损害行政管理相对人的合法

权益,给行政机关造成不良影响和后果的行为,进行内部监督和现任追究的制度。^[7]由于高等教育产品的准公共性以及西方民主化浪潮的推动,问责制的适用范围逐渐延伸至高等教育领域,并以大学为中心,对大学与政府、大学与市场、政府与市场之间进行全方位、多角度的监督与约束。此后尽管欧美等国曾引发了关于高校问责制对大学之适用性的大讨论,但讨论已基本达成共识,即大学自治和学术自由也是有边界的,大学在享用社会教育资源的同时,必须接受社会的监督与问责。问责制开始被广泛应用于高等教育管理。而且,因其对权责统一、权力制衡以及绩效管理的不懈追求,也成为西方高等教育强国构建大学、政府与市场之间生态关系的一项重要制度,并取得了卓有成效。如美国很多州政府对其公立高等教育系统的问责活动,包括公立院校应答性行为(如绩效报告)和州政府的强制性行为(如绩效预算和绩效拨款)已成为制度化的措施,并颁布了相关的政策法规,^[8]保障问责制的顺利实施。

西方高等教育强国实施高校问责制的良好效果固然可以给我们提供一定的借鉴与参考,但由于历史、文化传统和社会制度等国情的差异,如何运用问责制构建我国大学、政府与市场之间的生态关系还必须结合我国的国情。如关于大学、政府与市场各自的权责,我国并不缺少法律规定,1998年《高等教育法》就对大学办学自主权、政府的职责以及市场介入高等教育的方式等都做了部分规定,但是在具体实施过程中,相关规定仍停留在法律、政策层面,大学、政府与市场之间并未建立良好的生态关系,因此,为了构建大学、政府与市场之间的生态关系,我国立法机关必须修改相关法律法规,确立问责制在教育体制、制度的地位,并对所有问责主体的权责进行法律层面的明晰,建立一整套的责任体系,而这也是实施问责制的前提条件之一。其次,在起草相关法律政策文本时,还必须对大学、政府与市场责、权、利中的薄弱环节有所侧重,即前面提到的现实中亟待加强的方面:政府应适当放权,转变管理方式,加大投入力度;大学应增强社会服务意识;市场应合法介入高等教育,积极支持高教发展,等等。

但仅在法律层面明晰大学、政府与市场各自的权责还是不够的,问责制的真正落实还需要其自身机制建设的完善。美国的高校问责制就是通过具体的问责机构,采取一定的问责方式来落实,并对问责结果进行相应的处理。具体而言,美国通过常设机构对大学进行问责,其中一类机构就是由各州的立法机构指定一批学校外部人士组成的董事会,董事会由各州立法

部门工作人员、牧师和熟悉高校管理的市民代表组成,其主要职责是对学校大型建设项目的必要性、资金投入等经济问题及学校发展的其他重大问题进行审议和监督,^[9]可以说董事会代表的是政府和市场的双重意志;大学根据法律规定,向政府提交年度教育报告,向社会提供学校发展方面的信息,接受政府和市场的问责;政府根据大学的年度教育报告评判成绩,并以成绩为基础来决定其年度教育经费额度,而市场力量则以大学的教学与科研成就决定科研合作对象以及捐赠对象。可见,大学、政府和市场的活动均是在尊重大学办学自主权的前提下进行的。反观我国,无论是在法律层面还是在实践层面,并未建立与采取与问责制相配套的相关制度与保障措施,机制建设不完善。因此,政府应改变其大包大揽、干涉过多等行政管理或微观管理的做法,督促建立包含市场力量和大学力量的问责机构,积极用法律、规划、拨款、标准和信息服务等手段加强对高等教育的宏观管理,使大学成为真正的法人实体。同时还应坚持以国家财政经费为主的投资体制,加大对高等教育的投入,建立以投资效益为核心的公开、公平、公正的绩效考核和评价机制,提高投入效益,并运用奖惩机制对问责结果进行相应的处理;市场力量则应积极加入问责机构,通过社会中介组织、营造公平竞争的制度环境等方式合法介入高等教育,为大学发展提供更多的支持,从而使大学更好地满足社会需求,同时,市场还应以刺激和抑制等机制适当干预大学的非理性行为。总之,政府和市场必须在尊重大学办学自主权,承担其应尽职责的前提下,对大学行为涉及公共利益和市场利益的重要问题进行监管。而大学也不应一味地迎合,而应在坚守学术自由、遵循大学固有特性的基础上,积极面向社会开门办学,加强与政府、市场、大学之间的联系与沟通,担负其应尽的社会责任,同时还

应合理利用来自政府和市场的教育投入,接受必要的管理与监督,以争取更多的社会支持。

总之,构建大学、政府与市场之间的生态关系已成为我国建设高等教育强国的现实抉择,而问责制的引入,也为我们提供了调适与重构三者之间生态关系的新视角。当然制度并不是万能的,制度的建立与完善也并非一日之功,而且大制度的完善还需要小制度的建立与完善,但我们相信,问责制的建立与完善,是建设我国高等教育强国的理性抉择。

参考文献

- [1][美]爱德华·希尔斯.学术的秩序[M].北京:商务印书馆,2007.
- [2]陈武元.论私立高等教育发展的制度环境——兼论中国民办高等教育发展的制度环境选择[J].教育发展研究,2008(5-6):4.
- [3]丁小浩,李锋亮,孙毓泽.我国高等教育投资体制改革30年——成就与经验、挑战与完善[J].中国高教研究,2008(6):1.
- [4]胡瑞文.教育经费缺口分析[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/theory/2007-11/01/content_6986916.htm.
- [5]国家教育发展研究中心.2007年中国教育绿皮书——中国教育政策年度分析报告[C].北京:教育科学出版社,2007:33.
- [6]盛冰.高等教育的治理:重构政府、高校、社会之间的关系[J].高等教育研究,2003(2):48.
- [7]章建石,朱生营.美国高校管理中的问责制及其基础[N].科学时报,2007-03-06.
- [8]王淑娟.美国公立高等教育的州政府问责制度[J].清华大学教育研究,2008(3):106.
- [9]樊钢,吕小明.高校问责制:美国公立大学权责关系的分析与借鉴[J].中国高教研究,2005(3):62-63.

(责任编辑 赵友良)

收稿日期 2008-09-17

作者简介 薄云,1982年生,女,河南周口人,厦门大学教育研究院博士生,从事高等教育理论和比较高等教育研究。